Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Werkprogramma 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord

De uitvoeringsorganisaties in het domein van veiligheid en justitie staan voor grote uitdagingen. De bezuinigingen en reorganisaties die de afgelopen jaren zijn ingezet zijn volop aan de gang en vragen om voortdurende alertheid of de kwaliteit van de uitvoering op orde blijft. Tegelijkertijd wordt het domein van veiligheid en justitie geconfronteerd met actuele ontwikkelingen en incidenten. Bijvoorbeeld de hoge instroom van asielzoekers en de terreurdreiging die na de aanslagen in Parijs weer een nieuwe dimensie heeft gekregen. Ook voor de inspectie als toezichthouder zorgt dit voor nieuwe uitdagingen. Hoe draag je op de meest efficiënte en effectieve wijze bij aan het op niveau houden (of brengen) van de kwaliteit van de uitvoering? Welk (basis)niveau aan eisen kan gesteld worden aan bijvoorbeeld de uitvoering in de vreemdelingenketen bij een dergelijk hoge instroom van asielzoekers. De grote druk op de uitvoering levert op zichzelf nieuwe risico's op.

De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft met dit werkprogramma voor 2016 een zo evenwichtig mogelijk programma opgesteld over haar brede en diverse toezichtdomein. Niet alle onderwerpen kunnen daarbij evenveel aandacht krijgen; de capaciteit wordt selectief en gericht ingezet op de grootste risico's.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

1 Toezicht door de Inspectie Veiligheid en Justitie

1.1 Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) opereert in een uiterst diverse omgeving: van de nationale politie tot de Raad voor de Kinderbescherming, van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tot het gevangeniswezen. Deze organisaties voeren eigenstandig hun taken uit, maar opereren ook in nauwe samenwerking via ketens en netwerken (zoals de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het jeugdstelsel). Hierbij dient continu afstemming plaats te vinden met zeer uiteenlopende partners.

Binnen deze dynamische context onderzoekt de Inspectie VenJ als onafhankelijk toezichthouder deskundig, onpartijdig en integraal de kwaliteit van de taakuitvoering door organisaties werkzaam op het terrein van veiligheid en justitie. De Inspectie VenJ wil bijdragen aan het continu verhogen van de kwaliteit van de taakuitvoering en de prestaties die de betrokken organisaties leveren. Dit doet de Inspectie VenJ door in haar rapporten leerpunten te benoemen, zo nodig aanbevelingen te formuleren en te interveniëren. De Inspectie zoekt hierbij nadrukkelijk het gesprek met de ondertoezichtstaanden en beleidsmakers over de resultaten van het toezicht. Daarnaast signaleert en agendeert de Inspectie tijdig relevante ontwikkelingen en risico's op het terrein van veiligheid en justitie. Dit in lijn met de aanbevelingen van de WRR[1] op dit punt ten aanzien van de reflectieve functie.

De rijksoverheid voert met steeds minder mensen en minder geld steeds complexer wordende taken uit. Dit geldt in bijzondere mate voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Van de organisaties die onder het ministerie vallen wordt daarmee alertheid gevraagd. Zij worden bij voortduring geconfronteerd met zowel incidenten als nieuwe ontwikkelingen, zoals de verhoogde instroom van asielzoekers, de terroristische aanslagen en dreigingen, maar ook met de verdergaande juridisering van de samenleving, tegengestelde verwachtingen binnen onze maatschappij en verdergaande internationalisering van criminaliteit. De bovengenoemde uitdagingen doen een groot beroep op het vermogen om zowel sneller als slimmer en slanker te opereren en vragen tevens om doelmatig en transparant beheer. Veel organisaties in het justitiedomein dienen derhalve fors te investeren in hun organisatieontwikkeling, waarbij de nadruk ligt op het op peil houden en versterken van de kwaliteit van de uitvoering. Dit doet een sterk beroep op

[1] WRR, Toezien op publieke belangen, 2013.

het adaptief vermogen van organisaties – ook nu zij deels meer middelen ter beschikking krijgen – en heeft ook gevolgen voor het toezicht. De Inspectie VenJ richt haar toezicht zo in dat het op de meest efficiënte en effectieve wijze bijdraagt aan het op niveau houden (of brengen) van de kwaliteit van de uitvoering en recht doet aan de omstandigheden waaronder de organisaties werken.

1.2 Missie

De Inspectie VenJ houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

1.3 Uitvoering toezicht

Selectief en gericht

De Inspectie VenJ moet selectief zijn in haar onderzoeksprogrammering. Immers, het is onmogelijk om op het brede toezichtdomein van de Inspectie VenJ overal met dezelfde diepgang en intensiteit toezicht te houden. Dit is ook niet nodig. Bij de keuzes baseert de Inspectie VenJ zich – naast een inperking op grond van de relatief beperkte capaciteit – in beginsel op de grootste risico's die zich in het betreffende toezichtgebied kunnen voordoen. Bronnen hiervoor zijn onder andere bevindingen uit bestaand onderzoek, ontvangen signalen, eigen waarnemingen en kennis van experts, belanghebbenden en medewerkers. Zo zijn recent binnen het toezichtgebied Asiel en Migratie zowel bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties als met afgevaardigden van het maatschappelijk middenveld. De Inspectie VenJ brengt via een krachtenveldanalyse de actoren in een toezichtgebied in kaart en inventariseert aan de hand hiervan de belangrijkste beschikbare informatiestromen en -bronnen. Deze stromen en bronnen worden vervolgens (waar mogelijk) geordend en geanalyseerd. Dit mondt uit in een risico-inventarisatie van een toezichtgebied. Door nadere analyse en weging ontstaat vervolgens een beeld van de belangrijkste risico's in een toezichtgebied. Op basis hiervan besluit de Inspectie VenJ welke en welk type onderzoeken worden uitgevoerd en welke vervolgacties noodzakelijk zijn. Door deze aanpak zet de Inspectie VenJ haar capaciteit selectief en gericht in: zij intervenieert daar waar dit het meest nodig is.

Incidenten

De Inspectie VenJ houdt zich op de hoogte van incidenten die zich binnen haar toezichtgebieden voordoen. Het gaat hierbij om een breed spectrum: van het overlijden van een gedetineerde of een jongere tot ernstige integriteitschendingen, van grootschalige stroomstoringen tot vechtpartijen in een asielzoekerscentrum. In het toezichtgebied Sanctietoepassing en Jeugd zijn organisaties wettelijk verplicht (bepaalde) incidenten te melden, in andere toezichtgebieden melden organisaties vrijwillig incidenten of houdt de Inspectie VenJ zelf de vinger aan de pols. De Inspectie VenJ zet er op in om komend jaar voor de verschillende toezichtgebieden tot een eenduidige werkwijze te komen.

De meldingen van incidenten worden individueel beoordeeld en leiden regelmatig tot het opvragen van aanvullende informatie. Aan de hand van een afwegingskader[2] besluit de Inspectie VenJ vervolgens of dit leidt tot een onderzoek. In het toezichtgebied Sanctietoepassing en Jeugd is sprake van een gezamenlijke beoordeling van (verplichte) incidentmeldingen met een of meerdere andere rijksinspecties (zie hiervoor paragraaf 2.4 en 2.5). Meldingen en signalen die niet direct leiden tot een onderzoek kunnen wel een belangrijke informatiebron vormen voor het opstellen van een risicobeeld.

De Inspectie VenJ heeft tot op heden in het werkprogramma geen geoormerkte capaciteit gereserveerd voor incidentonderzoeken. In de afgelopen jaren is sprake geweest van een steeds sterkere toename aan meldingen, en daarmee (deels) samenhangend (verzoeken tot) incidentonderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering van het werkprogramma steeds meer onder druk is komen te staan en dat geplande onderzoeken worden uitgesteld. De Inspectie VenJ bekijkt in 2016 of er structureel ruimte voor incidentonderzoeken moet worden gereserveerd en wat dit betekent voor de totale capaciteit.

Toezichtvormen

De Inspectie kent drie hoofdvormen van toezicht:
- Doorlichtingen. Hiermee houdt de Inspectie VenJ – aan de hand van een in overleg met de organisaties tot stand gekomen toetsingskader – structureel toezicht op een of meerdere gelijksoortige organisaties.
- Thematische onderzoeken. Hiermee beoordeelt de Inspectie VenJ één of meerdere aspecten van de taakuitvoering van één of meerdere organisaties.
- Incidentonderzoeken.

De verschillende vormen van toezicht kennen een onderlinge samenhang. Zo kunnen de bevindingen van een incidentonderzoek aanleiding zijn tot het instellen van een thematisch onderzoek, en kan een conclusie uit een thematisch onderzoek de opmaat vormen voor het opstellen van nieuwe indicatoren voor een doorlichting. Wanneer binnen zeer korte tijd behoefte is aan een oordeel van de Inspectie VenJ kan zij ook lichtere vormen van onderzoek inzetten, zoals een quick scan of een schouw. Periodiek wordt per toezichtgebied bekeken welke mix van toezichtvormen het meeste effect zal sorteren. Omdat de omgeving niet stil staat, blijven hierbij flexibiliteit en vrije ruimte nodig. De Inspectie VenJ voert haar toezicht zowel aangekondigd als onaangekondigd uit.

Toezichtintensiteit

Niet alleen de mix van toezichtvormen, maar ook de intensiteit van het toezicht kan verschillen. Als ketens, organisaties of organisatieonderdelen naar het oordeel van de Inspectie aantonen in hoge mate te voldoen aan wet- en regelgeving en zich hierbij weinig of geen risico's voordoen, dan houdt de Inspectie VenJ meer afstand. Als zaken echter niet, of in mindere mate op orde zijn, of risico's niet worden aangepakt, dan intensiveert de Inspectie haar toezicht tot het gewenste niveau wel bereikt is. Zeker in dat soort situaties zal meer gebruik worden gemaakt van onaangekondigd toezicht.

[2] Criteria zijn bijvoorbeeld of er sprake is van grote maatschappelijke of politieke impact, en of er signalen zijn die wijzen op onderliggende structurele problemen.

Interventies: toezicht houden met effect

De Inspectie VenJ hanteert verschillende instrumenten om ondertoezichtgestelden ertoe te bewegen om wet- en regelgeving na te leven of verbeteracties door te voeren. Haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen publiceert zij in openbare rapporten. Daarnaast bespreekt de Inspectie VenJ de resultaten van haar onderzoeken met bestuurders van de onder toezicht gestelde organisaties en politiek verantwoordelijken. Deze werkwijze is vastgelegd in het Protocol voor de werkwijze.[3] Het doel hiervan is enerzijds dat de ondertoezichtgestelden leren: wat kan of moet beter, en hoe dan? De Inspectie VenJ beoogt verder organisaties en actoren vroegtijdig te wijzen op risico's die zich (kunnen) gaan voordoen. Hierdoor is het voor hen mogelijk om tijdig bij te sturen.

Het hoofd van de Inspectie VenJ stelt de rapporten en de hierin opgenomen conclusies vast. Dit is conform de 'Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties'[4], die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden. De aanwijzingen gaan uit van het beginsel dat de rijksinspecties op basis van hun deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke wijze informatie tot bevindingen en oordelen komen en bevat verschillende waarborgen voor dit onafhankelijke functioneren van inspecties.

Om met de onderzoeken en rapporten maximaal effect te bereiken past de Inspectie VenJ verschillende interventies toe, variërend van een bestuurlijk gesprek tot handhavende maatregelen.

1.4 Toezichtgebieden

Intern onderscheidt de Inspectie VenJ vier toezichtgebieden. Hierbij dient gesteld te worden dat dit onderscheid niet altijd 'waterdicht' is. Organisaties functioneren zoals hierboven gesteld bijvoorbeeld binnen meerdere ketens of netwerken. Zo maakt de nationale politie niet alleen deel uit van de strafrechtketen, maar heeft zij ook taken binnen de vreemdelingenketen en op het toezichtgebied sanctietoepassing en jeugd. Dit betekent dat de Inspectie VenJ soms onderzoeken agendeert die meerdere toezichtgebieden raken. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om deze onderzoeken toch onder één van de toezichtgebieden onder te brengen. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar "ZSM" (zie paragraaf 2.4).

In het hierna volgende wordt ingegaan op de vier onderscheiden toezichtgebieden:

Nationale veiligheid

Op basis van de Wet veiligheidsregio's ziet de Inspectie VenJ erop toe dat de voorbereiding en de uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde zijn. Van oudsher worden de termen 'rampen' en 'crises' geassocieerd met fysieke veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn grootschalige natuurbranden, ongevallen met gevaarlijke stoffen of treinbotsingen. Tegenwoordig worden deze begrippen echter breder geduid. Cybercrime en terrorisme vallen hier bijvoorbeeld ook onder. Daarnaast doet de Inspectie VenJ in voorkomend geval onderzoek naar incidenten op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

---

[3] Protocol voor de werkwijze, Inspectie VenJ, december 2014 (www.ivenj.nl).

[4] Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Bij rampen en crises dienen de traditionele hulpverleningsdiensten – de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverleningsorganisaties in het verband van de veiligheidsregio's – intensief samen te werken met andere publieke partners. Dit geldt in toenemende mate ook voor private partijen. De Inspectie VenJ beoordeelt de voorbereiding van de veiligheidsregio's, het operationele optreden als rampen of crises zich daadwerkelijk voordoen en de samenwerking tussen publieke en private partners. Ook houdt de Inspectie VenJ toezicht op de taakuitvoering door de afzonderlijke hulpverleningsdiensten.

Nationale politie

De Inspectie VenJ houdt op basis van de Politiewet 2012 toezicht op de nationale politie. Dit toezicht richt zich primair op de kwaliteit van de taakuitvoering van door de politie. Momenteel heeft dit in hoge mate betrekking op de vorming van de nationale politie. Daarnaast houdt de Inspectie VenJ toezicht op de kwaliteit van de politieopleidingen en de examinering, en de mate waarin het onderwijs aansluit op de behoeften uit de praktijk.

Omdat ook de nationale politie in ketens en netwerken participeert, richt de Inspectie VenJ haar toezicht binnen dit toezichtgebied ook op (de bijdrage van de politie aan) deze vormen van samenwerking. Zo speelt ook het openbaar bestuur een belangrijke rol in de bestrijding van criminaliteit. Daarom kijkt de Inspectie bijvoorbeeld naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Sanctietoepassing en jeugd

Sanctietoepassing
Verschillende organisaties spelen een rol in de uitvoering van opgelegde straffen en maatregelen. De Inspectie VenJ houdt hier toezicht op. Dit richt zich op de landelijke diensten en inrichtingen die onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vallen, de instellingen waar DJI plaatsen inkoopt voor de tenuitvoerlegging van sancties (zoals forensisch psychiatrische centra) en de verschillende reclasseringsorganisaties, en de samenwerking tussen deze organisaties en met hun omgeving.

Jeugd
Op 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden. Met deze wet is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeenten. In 2015 is geïnvesteerd in het opdoen van brede kennis en ervaring binnen dit nieuwe stelsel, onder andere door het beoordelen en onderzoeken van calamiteitenmeldingen.[5] De Inspectie VenJ brengt in 2016 meer focus aan binnen haar toezicht door zich te richten op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen ten aanzien van jeugdigen. Dit betreft de taken van Halt, de justitiële jeugdinrichtingen, de Raad voor de Kinderbescherming en de (gecertificeerde instellingen voor) jeugdreclassering, maar zal vanuit het belang dat organisaties hier gezamenlijk dienen ook gericht zijn op de keten. Waar nodig werkt de Inspectie VenJ hierbij samen met andere inspecties (de Inspectie Jeugdzorg en/of de Inspectie Gezondheidszorg) of binnen het samenwerkingsverband STJ/TSD (zie paragraaf 1.5).

[5] Zie voor meer informatie paragraaf 2.5.

Asiel en migratie

In de loop van 2014 is de Inspectie VenJ door de staatssecretaris van VenJ verzocht om het toezicht op de taakuitvoering binnen de gehele vreemdelingenketen in te vullen. Deze keten bestaat uit een groot aantal organisaties, waaronder de IND, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel van de nationale politie, en de Koninklijke Marechaussee. De inzet van de Inspectie VenJ was om dit toezicht gefaseerd vorm te geven, tot het zich richt op alle hoofdprocessen binnen de vreemdelingenketen. Dit betekende dat het toezicht op de processen Toegang, Toelating asiel (inclusief opvang), Toezicht en Terugkeer in 2015 zou worden ontwikkeld en het toezicht op Toelating regulier en Naturalisatie op een later moment. Omdat de Inspectie VenJ risicogestuurd toezicht houdt, heeft zij – ingegeven door de actuele ontwikkelingen binnen dit toezichtgebied (de hoge instroom van asielzoekers) – besloten, mede ook om de beperkte capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, om de ontwikkeling van het toezicht te herprioriteren. De focus ligt ook in 2016 primair op de gevolgen van de hoge instroom voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Daarnaast blijft de Inspectie VenJ toezicht houden op de feitelijke uitvoering van het terugkeerproces en zal – afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de vreemdelingenketen en de beschikbare capaciteit – de verdere ontwikkeling van het toezicht op de hoofdprocessen ter hand worden genomen.

1.5 Samenwerking

De Inspectie VenJ werkt zowel op incidentele als op structurele basis samen met andere toezichthouders. Zo houden rijksinspecties soms vanuit verschillende taken toezicht op dezelfde organisaties. Het is dan belangrijk dat de kennis, de informatie en de bevindingen van de verschillende toezichthouders samenkomen. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het toezicht. In dit kader stemt de Inspectie VenJ de werkprogramma's, de planning en de uitvoering van onderzoeken met hen af, en worden onderzoeken soms gezamenlijk uitgevoerd. Een bijkomend voordeel is dat hiermee de toezichtlast voor de ondertoezichtstaanden beperkt wordt.

Daarnaast zijn er verschillende structurele verbanden waarin de Inspectie VenJ participeert. Deze hebben eigen specifieke doelstellingen en worden hieronder beschreven.

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Sociaal Domein (STJ/TSD)

De Inspectie VenJ werkt samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie SZW in het Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD). Deze vijf inspecties hebben in 'Een kader voor het rijkstoezicht in het sociaal domein na de decentralisaties' hun gezamenlijke ambitie ten aanzien van het brede sociaal domein weergegeven. De focus in het gezamenlijk rijkstoezicht ligt op het met een integrale blik beoordelen en bevorderen van de werking van het stelsel in het sociaal domein. Hierbij staat steeds de vraag centraal of de kwetsbare burger in de praktijk tijdig de benodigde zorg en ondersteuning krijgt, of deze voldoende passend is en waar nodig integraal wordt aangeboden. In het meerjarenprogramma voor het toezicht van STJ/TSD[6] zijn voor 2016-2017 de volgende onderzoeken aangekondigd:

---

[6] Meerjarenvisie 2016-2019 Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein. Zie www. jeugdinspecties.nl of www.ivenj.nl.

1. Toegang: lokale netwerken (of wijkteams), vroegtijdig signaleren van onveiligheid.
2. Kwetsbare groepen: mensen met een licht verstandelijke beperking, kinderen met een ernstig meervoudige beperking, gezinnen met geringe sociale redzaamheid, veiligheid van kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang.
3. Informatie: informatievoorziening en informatie-uitwisseling door partijen in het sociaal domein.
4. Perspectief en participatie van jongeren na een (residentieel) verblijf in een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor jeugdzorg^{plus}.
5. Calamiteitenonderzoeken: overkoepelende rapportage met rode draden uit calamiteiten-onderzoeken sinds 2013.

De Inspectie VenJ draagt hieraan bij vanuit zijn toezicht en expertise op het domein van veiligheid en justitie.

Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspecties. De Inspectieraad bevordert dat de inspecties werken volgens de zes principes van goed toezicht: onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Deze principes zijn opgenomen in de Kaderstellende visie op toezicht[7]. Voortbouwend op de principes van goed toezicht, ontwikkelingen en dialogen met de omgeving heeft de Inspectieraad een toezichtagenda voor de komende jaren opgesteld. De samenwerkende inspecties willen ‘goed toezicht’ in de huidige maatschappelijke context verder vormgeven. De rijksinspecties willen in 2018 drie hoofddoelen gerealiseerd hebben:

1. Het verder vormgeven van goed toezicht in de praktijk, zoals signaleren en agenderen, risicogericht toezicht, resultaten meten en samenwerken aan effectief toezicht.
2. Medewerkers en organisaties werken (nog) professioneler; opleidingen en competenties ontwikkelen, kennis en methodiek inzetten voor effectief toezicht en organisatieontwikkeling.
3. Verankeren van onafhankelijk toezicht om het publiek belang te borgen.

Op 1 januari 2016 zijn de ‘Aanwijzingen inzake de rijksinspecties’ in werking getreden. Deze aanwijzingen bevatten gedragsregels die gelden voor alle betrokken bewindspersonen en hun departementen, inclusief de rijksinspecties. Een aantal onderwerpen uit de Aanwijzingen worden verder uitgewerkt door de samenwerkende rijksinspecties. Deze zijn opgenomen in de toezicht-agenda van de Inspectieraad.[8]

Nationaal Preventiemechanisme (NPM)

De Nederlandse overheid streeft menswaardige bejegening na van alle personen die onder niet vrijwillige omstandigheden worden verzorgd of behandeld, zijn gedetineerd of - op welke andere manier dan ook - door de overheid in hun vrijheid zijn beperkt. Met het ondertekenen van het OPCAT-verdrag legt de Nederlandse overheid zich op dat uitgangspunt internationaal vast. In het kader van dit VN verdrag is het ‘nationaal preventiemechanisme’ (NPM) opgericht waarin de krachten van bestaande toezichthouders en adviesorganen zijn gebundeld. Samenwerkend in het NPM houden zij, elk met hun eigen mandaat, toezicht op een menswaardige bejegening op die plaatsen waar mensen hun vrijheid is ontnomen of beperkt.
Het Nederlandse NPM bestaat uit de volgende organisaties:

---

[7] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Minder last, meer effect; Kaderstellende visie op toezicht 2005.

[8] http://www.inspectieloket.nl/organisatie/_Toezichtsagenda_20152018/index.aspx.

- Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ)[9].
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).
- Inspectie Jeugdzorg (IJZ).
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

De toehoorders zijn:
- Commissies van Toezicht voor justitiële inrichtingen.
- Commissies van Toezicht Arrestantenzorg.
- Commissie van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee.

[9] De Inspectie VenJ is tevens coördinator van het NPM-netwerk.

2 Programmering

2.1 Focus in het toezicht

De Inspectie VenJ heeft voor de periode 2015-2017 dominante vertrekpunten voor het toezicht geformuleerd. Deze hebben betrekking op ontwikkelingen en risico's die zich over meerdere toezichtgebieden uitstrekken. De vertrekpunten geven de komende jaren focus aan de onderzoeken van de Inspectie VenJ en dragen bij aan de onderlinge samenhang van haar activiteiten. Binnen de individuele toezichtgebieden bestaan daarnaast vaak relevante thema's die van invloed zijn op de programmering. Ook hier is ruimte en aandacht voor.

Bezuinigingen en reorganisaties

Als gevolg van de economische crisis heeft het kabinet de afgelopen jaren forse bezuinigingen op de Rijksbegroting doorgevoerd. Deze zijn niet aan het domein van veiligheid en justitie voorbij gegaan. Daarnaast zijn – soms als gevolg van deze bezuinigingen, soms om inhoudelijke redenen – bij veel, zo niet alle, organisaties ingrijpende reorganisaties doorgevoerd. De Inspectie VenJ heeft dit als een van de dominante thema's voor het toezicht benoemd, omdat dergelijke bezuinigingen en reorganisaties risico's voor de taakuitvoering met zich brengen. Deze risico's zijn onverminderd actueel. Zo signaleerde de Inspectie VenJ dat in de transitie naar een landelijke meldkamerorganisatie, de continuïteit van de huidige meldkamers onvoldoende geborgd is.[10] Ook uit de bevindingen van de Commissie Hoekstra en de herijking van de reorganisatie van de nationale politie blijkt dat de uitvoering onder druk staat door bezuinigingen en reorganisaties. De stelselwijziging in het jeugddomein verkeert nog volop in de 'transformatiefase' en in het gevangeniswezen kampt men met leegstand. Een andere ontwikkeling die onder dit thema kan worden geschaard is de situatie waarin de asielketen sinds het tweede kwartaal van 2015 verkeert: de hoge instroom van asielzoekers vraagt om andere of nieuwe vormen van organiseren. Het risico dat organisaties hierbij in zichzelf keren doet zich onverminderd voor. Dit kan ten koste gaan van hun presterend vermogen en van de effectiviteit van de samenwerking binnen ketens en netwerken. Verder is van belang dat organisaties in een dergelijke situatie voldoende aandacht houden voor bijvoorbeeld de veiligheid van werken van hun professionals. De Inspectie VenJ heeft daarom speciale aandacht voor het presteren van deze organisaties: blijft de taakuitvoering voldoen aan de kwaliteitsnormen?

10 Meldkamers (hoofdrapport), maart 2015. www.ivenj.nl.

Samenwerking
Uit verschillende onderzoeken van de Inspectie VenJ blijkt dat de grootste risico's zich niet alleen binnen organisaties voordoen, maar vooral *tussen* organisaties. Binnen het domein van veiligheid en justitie werken organisaties samen in verschillende ketens, zoals de strafrechtketen, de jeugdketen en de vreemdelingenketen. Ook wordt er samengewerkt in netwerken: organisaties kiezen steeds vaker voor de integrale aanpak van maatschappelijke problemen en veiligheids-vraagstukken. Hierbij zijn steeds vaker ook private partijen betrokken. De betrokken organisaties opereren telkens vanuit verschillende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Door de reorganisaties en bezuinigingen worden de risico's in het samenwerken groter: men moet elkaar weer opnieuw 'vinden' of trekt zich juist terug. Samenwerking is daarom in 2016 opnieuw een van de dominante thema's voor toezicht.

Informatie
Voor de organisaties in het domein van veiligheid en justitie is er ten aanzien van 'informatie' vrijwel altijd sprake van een spanningsveld. Zowel de taakuitvoering van individuele organisaties als de samenwerking in ketens en netwerken is gebaat bij een goede informatiepositie. Het opslaan en delen van informatie kan een efficiënte en effectieve manier zijn om ongewenste situaties te beheersen en bestrijden. Dit gaat echter ook gepaard met de nodige risico's. In vrijwel ieder incidentonderzoek blijkt de informatievoorziening een belangrijke rol te spelen. Zijn de verzamelde gegevens betrouwbaar? Functioneren de informatiesystemen? Zijn de informatiesystemen goed beveiligd? Verloopt het opslaan en verzamelen van gegevens volgens wet- en regelgeving? Komt de juiste informatie op het juiste moment terecht bij de juiste functionaris? Een complicerende factor hierbij is dat het voor organisaties niet altijd voldoende duidelijk is welke informatie ze wel of niet mogen delen. Als dit voor professionals niet duidelijk is, kan dat ten koste gaan van burgers en bedrijven. Dit is onwenselijk. Daarnaast kan het een negatief effect hebben op de effectiviteit van de inspanningen van de organisaties.

Flexibiliteit binnen kaders
Voor de periode 2015-2017 geven deze drie onderwerpen focus aan de onderzoeken van de Inspectie VenJ. In dit werkplan wordt hier nadere invulling aan gegeven. Hierbij is er ruimte voor flexibiliteit. Actuele ontwikkelingen en/of incidenten vragen in toenemende mate om onderzoek door de Inspectie VenJ. Dit is de reden dat enkele onderzoeken de al in het werkprogramma van 2015 zijn aangekondigd pas in 2016 tot uitvoering komen. De inhoud van dit werkplan vertegenwoordigt wat de Inspectie VenJ 'van plan' is dit jaar te doen. Indien de actualiteit hierom vraagt, zal er herprioritering en herprogrammering plaatsvinden.

2.2 Nationale veiligheid

Een samenleving waarin iedereen veilig kan leven dient weerbaar te zijn tegen risico's, dreigingen en crises. In dit kader kijkt de Inspectie VenJ de taakuitvoering van de organisaties die zijn belast met de voorbereiding op en de aanpak van rampen en crises. Hoe wordt invulling gegeven aan de brandweerzorg? Zijn de hulpverleningsdiensten voorbereid op overstromingen, natuurbranden of ongevallen met gevaarlijke stoffen? Hiertoe houdt de Inspectie VenJ toezicht op de veiligheidsregio's. Deze zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, voor de brandweerzorg en voor de grootschalige geneeskundige hulpverlening in multidisciplinair verband. De afgelopen jaren hebben laten zien dat zich nieuwe vormen van risico's, dreigingen en crises kunnen voordoen, die vragen om een andere strategie en aanpak dan de klassieke rampenbestrijding. Zo besteedt de Inspectie VenJ ook aandacht aan de terrorismedreiging.

Krachtige veiligheidsregio's

Een weerbare samenleving vraagt om krachtige veiligheidsregio's, die zijn voorbereid op rampen en crises en hierbij samenwerken met hun publieke en private partners. Daaronder met name ook de leveranciers van vitale voorzieningen als internet, gas, elektriciteit en water. De Inspectie VenJ brengt in de loop van 2016 de 'Staat van de rampenbestrijding' uit. Deze biedt inzicht in de mate waarin en wijze waarop veiligheidsregio's zijn voorbereid op de aanpak van rampen en crises. De staat 2016 bevat net als de eerdere staten een markering van de activiteiten en prestaties, maar verbindt deze nu ook aan het benoemen van de ontwikkelopgaven waar veiligheidsregio's voor kunnen komen te staan. Hiermee beoogt de Inspectie VenJ naar de toekomst ook agenderend te zijn voor zowel de veiligheidsregio's als voor de inrichting van het toezicht. De bevindingen in de Staat van de Rampenbestrijding kunnen aanleiding zijn om in de loop van 2016 een of meerdere veiligheidsregio's verder (gedeeltelijk) door te lichten, dan wel een bepaald thema nader te beschouwen.

De kwaliteit van de brandweerzorg

De brandweerzorg is sinds 2014 landelijk volledig ingebed in de veiligheidsregio's. Deze voor betrokken partijen, zoals gemeenten, (vrijwillige) brandweerkorpsen en veiligheidsregio's, fundamentele organisatorische verandering maakt dat de veiligheidsregio's nu volledig verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de brandweerzorg. De Inspectie VenJ inventariseert in 2016 de kwaliteit van de brandweerzorg waarbij zowel aandacht is voor de procesmatige aspecten daarvan als voor de operationeel inhoudelijke kwaliteit. De Inspectie VenJ besteedt daarbij naar aanleiding van signalen bijzondere aandacht aan afwijkingen in opkomsttijden en voertuigbezettingen.

Burgerluchtvaart

Sinds 2012 verricht de Inspectie VenJ onderzoek naar incidenten op het terrein van (de beveiliging van) de burgerluchtvaart. De Inspectie heeft in 2014 het functioneren van de crisisorganisaties op diverse (regionale) luchthavens in Nederland onderzocht. Hierbij is nadrukkelijk gekeken naar de samenwerking tussen de publieke en private partijen die onderdeel zijn of zouden moeten zijn van deze crisisorganisaties. In 2016 richt de Inspectie VenJ zich op de uitvoering van eerder gedane aanbevelingen, alsmede op een aantal specifieke risico's in de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Terrorisme dreiging

In de afgelopen jaren is Europa meermaals geconfronteerd met (de dreiging van) terroristische aanslagen. Om dit te voorkomen, maar ook om de voedingsbodem voor radicaal gedachtegoed weg te nemen, werken ook in Nederland talrijke partners binnen het domein van veiligheid en justitie intensief samen in het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme. Zij wisselen informatie en kennis uit, en trachten samen te komen tot een zo effectief mogelijke aanpak van individuen en groeperingen. De Inspectie VenJ zal vanaf 2016 met haar toezicht een bijdrage leveren aan de kwaliteit van deze inspanningen: doen de verschillende organisaties wat van hen verwacht wordt? En zo nee, waar wordt dit door veroorzaakt?

2.3 Nationale politie

De politie heeft in haar taakuitvoering te maken met veel samenwerkingspartners in verschillende ketens en netwerken. Variërend van samenwerkingspartners in de strafrechtketen tot bijvoorbeeld veiligheidshuizen en sociale wijkteams. Daarnaast bevindt de politie zich met de vorming van één nationaal korps in een grootscheeps veranderingsproces. Dit vergt veel energie en capaciteit. Ook de actuele ontwikkelingen zoals de hoge instroom van asielzoekers en de terrorismedreiging hebben hun weerslag op de politie. Internationale samenwerking is hierbij essentieel. De politie heeft zich er aan gecommitteerd dat gedurende het veranderingsproces de prestaties van de politie en de dienstverlening vanuit burgerperspectief op peil blijft en na de reorganisatie op een hoger niveau zal zijn gebracht. Hierop is ook het toezicht van de Inspectie VenJ gericht.

De Inspectie VenJ richt zich in haar toezicht op de taakuitvoering van de nationale politie in samenhang met haar ketenpartners. Alleen door effectief samen te werken kunnen zij hun maatschappelijke doelstellingen waarmaken. De Inspectie ontwikkelt voor het toezicht op de nationale politie een meerjarige programmering waarbij kwaliteit van de uitvoering van de kerntaken van de politie centraal staat. Naast opsporing zullen de kerntaken noodhulp, intake en gebiedsgebonden politiezorg in de komende jaren de keuze van de inspectie-onderzoeken bepalen. Naarmate de reorganisatie vordert zal meer zicht ontstaan op het toekomstig krachtenveld rondom de taakuitvoering van de politie. De Inspectie VenJ zal deze ontwikkelingen actief volgen en verwerken in een meerjarige toezichtvisie op de politie waarbij de doelstellingen van de politie het uitgangspunt zijn.

Vorming nationale politie

Met de publicatie van halfjaarlijkse rapportages informeert de Inspectie VenJ sinds 2013 de minister, de Tweede Kamer, stakeholders en publiek over de actuele stand van zaken van de reorganisatie van de nationale politie. Het perspectief van bevoegd gezag, burger en ketenpartners is bij het opstellen daarvan van groot belang: wat merken zij van de reorganisatie? Het is de kwaliteit van de taakuitvoering die centraal staat. Kenmerkend voor de halfjaarlijkse onderzoeken is dat, vooruitkijkend, de risico's die de voortgang van de reorganisatie (kunnen) bedreigen in kaart worden gebracht zodat tijdig kan worden bijgestuurd. In 2016 richt de Inspectie zich op de kerntaak opsporing. Ook wordt bij het toezicht gekeken in hoeverre voor de taakuitvoering essentiële vormen van ondersteuning beschikbaar zijn.

Sturing en kwaliteit van de opsporing

Een effectieve opsporing is het fundament voor een sterke strafrechtketen en is een kerntaak van de nationale politie. Er zijn echter verschillende signalen dat de kwaliteit van de opsporing verbetering behoeft. Dit beeld wordt bevestigd door de meest recente bevindingen uit het

voortgangsonderzoek van de Inspectie VenJ naar de vorming van de nationale politie. Om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit ervan, vormt het thema *opsporing* in ieder geval in 2016 de leidraad voor zowel de halfjaarlijkse voortgangsonderzoeken als voor verschillende thematische onderzoeken. De Inspectie kijkt in 2016 onder meer naar de wijze waarop de politie invulling geeft aan de intake van aangiften, het vervolg op aangiften de inzet van (hoog) gekwalificeerde specialisten op het terrein van financiële en cybercriminaliteit.

Integriteit
Naar aanleiding van een ernstig incident, waarbij een medewerker van de nationale politie is aangehouden op verdenking van corruptie, voert de Inspectie VenJ een onderzoek uit naar de opzet en werking van het integriteitsbeleid, het screeningsbeleid, het autorisatiebeleid en het beleid om onjuist gebruik van politiesystemen tegen te gaan. Er dient immers voorkomen te worden dat (vertrouwelijke) opsporingsinformatie in verkeerde handen valt.

Politieonderwijs: aansluiting op de praktijk
Goed politieonderwijs speelt een essentiële rol bij de ontwikkeling van het vakmanschap en de weerbaarheid van politiefunctionarissen. De kwaliteit van het politieonderwijs is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de professionaliteit van de politieorganisatie. Sinds 2015 beoordeelt de Inspectie VenJ het politieonderwijs vanuit het vertrekpunt dat het onderwijs moet aansluiten op de behoeften die de actuele politiepraktijk vereist: worden de studenten op de juiste manier voorbereid op het functioneren in de praktijk? Deze focus is mede ingegeven door het kritische rapport dat de Inspectie begin 2015 uitbracht over het niveau van de parate kennis van politiefunctionarissen. Vanaf de tweede helft van 2015 beoordeelt de Inspectie VenJ zeven politieacademie-opleidingen van verschillend niveau. Dit resulteert onder meer in de publicatie van het politieonderwijsverslag.

Aanbevelingen commissie Hoekstra
De onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie (commissie Hoekstra) deed onderzoek naar de zaak Bart van U. Zij constateerde diverse tekortkomingen op de volgende drie hoofdthema's:
- de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden;
- de omgang van politie en OM met door een gerechtshof gegeven (tussentijdse) bevelen voorlopige hechtenis en meer algemeen de executie van strafrechtelijke beslissingen;
- de omgang van politie en OM met signalen dat Van U. een gevaar voor de samenleving vormde en meer algemeen de werking van het stelsel van gedwongen zorg.

Naar aanleiding hiervan is door het College van procureurs-generaal, in samenspraak met diverse ketenpartners, het 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid' opgesteld. De procureur-generaal Hoge Raad, de Inspectie VenJ en de IGZ houden, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, toezicht op het doorvoeren van de verbetermaatregelen. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de integrale samenhang tussen de verbeteringen.

Focus op slachtoffers
De Inspectie voert in 2016 een onderzoek uit naar de naleving van slachtofferrechten. Dit doet zij naar aanleiding van zorgen van Slachtofferhulp Nederland over de wijze waarop de rechten van slachtoffers in Nederland geborgd zijn. De Inspectie VenJ verkent of deze zorgen breder worden herkend en of verbeteringen gewenst en/of noodzakelijk zijn.

Bestuurlijke aanpak criminaliteit: RIEC-LIEC

In 2016 voert de Inspectie VenJ het eerder aangekondigde onderzoek uit naar het functioneren van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Deze centra beogen de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit te ondersteunen. De Inspectie VenJ gaat in dit onderzoek na hoe de expertisecentra opereren tot welke effecten hun ondersteuning leidt.

2.4 Sanctietoepassing

Vanuit het toezichtgebied sanctietoepassing stimuleert de Inspectie VenJ met haar toezicht de kwaliteit van de taakuitvoering van organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van straffen en maatregelen. In de afgelopen jaren zijn vrijwel alle justitiële instellingen doorgelicht. In 2015 werden instellingen vooral bezocht als onderdeel van thematisch onderzoek. Zo publiceerde de Inspectie VenJ in 2015 een onderzoek naar het voorkomen van contrabande in forensisch psychiatrische centra (FPC's) en de gevolgen van het masterplan DJI voor risicovolle thema's binnen het gevangeniswezen. De komende jaren wil de Inspectie VenJ het toezicht op de justitiële instellingen meer risicogericht invullen. Daarnaast zal ook worden gekeken naar de kwaliteit van ketensamenwerking, onder meer bij ZSM.

Verantwoorde detentie

In 2016 zal de Inspectie VenJ dus meer risicogestuurd toezicht gaan houden op de justitiële inrichtingen. Dit betekent dat er op grond van risico's naar een selectie van instellingen waar detentie ten uitvoer wordt gebracht zal worden gekeken. Daarbij onderwerpt de inspectie deze instellingen aan een (gedeeltelijke) doorlichting of er zal meer thematisch onderzoek worden gedaan, waarbij de Inspectie VenJ naar aanvullende wegen zoekt om het effect te maximaliseren. De invoer van contrabande is onderzocht in de FPC's, maar is ook een risico in het gevangeniswezen. Verder is sprake van een toenemend aantal incidenten rond integriteitsschendingen. Daarom zal in elk geval in één of meerdere instellingen onderzoek plaatsvinden naar de invoer van contrabande, eventuele integriteitskwesties, en de daarmee gepaard gaande veiligheidsrisico's zoals voortgezet crimineel handelen in detentie.

Daarnaast wil de Inspectie VenJ in 2016 onderzoeken of het zogenaamde arrestantenregime in penitentiaire inrichtingen voldoet aan de (inter)nationale normen. Het gaat hier om een in 2014, als onderdeel van het Masterplan DJI, ingevoerd sober regime voor de detentie van justitiabelen die veroordeeld zijn tot een detentie van maximaal acht weken. Deze detentie wordt geconcentreerd in een beperkt aantal inrichtingen ten uitvoer gelegd.

Overlijden in detentie

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor degenen die onder haar zorg verkeren. Daarom worden alle sterfgevallen die plaatsvinden in een justitiële instelling door DJI gemeld aan de IGZ en de Inspectie VenJ. Sinds een aantal jaren beoordelen de inspecties deze meldingen gezamenlijk in het kader van integraal toezicht. De IGZ richt zich hierbij op de kwaliteit van de geboden zorg, de Inspectie VenJ toetst de penitentiaire processen (waaronder de toegang tot zorg). Als de inspecties oordelen dat nader onderzoek gewenst is, wordt een incidentonderzoek gestart. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor het informeren van nabestaanden over het onderzoek dat de inspecties hebben verricht.

Afdoening in de keten

Binnen ZSM pakken de politie, het OM, de reclassering en andere ketenpartners daders van veelvoorkomende misdrijven aan. Zij beslissen na de aanhouding van een verdachte zo spoedig mogelijk over het afdoeningstraject. Het gaat hierbij om betekenisvolle interventies, waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan de positie van de slachtoffers, en waarbij de omgeving merkt dat daders snel worden gecorrigeerd. De Inspectie VenJ is eind 2015 gestart met een onderzoek naar de effecten van de deelname van de ketenpartners aan ZSM voor de uitvoering van hun eigen kerntaken en hun deelname aan andere samenwerkingsverbanden, zoals het Veiligheidshuis.

Effectieve terugkeer in de samenleving

Een aantal onderzoeken van de Inspectie VenJ heeft de effectieve terugkeer in de samenleving als verbindend thema. Zo voert de Inspectie in 2016 het al eerder aangekondigde onderzoek naar de risico's bij de doorplaatsing in de keten van de forensische zorg uit. De focus van het onderzoek ligt op de indicatiestelling en plaatsing vanuit een instelling met een hoog beveiligingsniveau naar een lager beveiligingsniveau en op de risico's bij voorwaardelijke beëindiging van de tbs-titel. Het onderzoek zal zich dus vooral richten op de geleidelijke overgang in gradaties van maatschappijbeveiliging naar gehele of gedeeltelijke maatschappelijke reïntegratie.
Daarnaast doet de Inspectie VenJ onderzoek naar het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden, zoals een locatieverbod of een verplichte ambulante behandeling, door reclasseringsinstellingen. Een toenemend aantal incidenten alsmede signalen dat de samenwerking in de keten niet altijd effectief is, vormen de aanleiding voor dit onderzoek.
De Inspectie VenJ zal in 2016 de reclasseringsinstellingen in de regio Rotterdam bezoeken voor een tussentijds toezicht als vervolg op een integrale doorlichting in 2014.

2.5 Jeugd

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering gedecentraliseerd naar gemeenten. De instellingen waarmee jeugdigen via het strafrecht in aanraking komen hebben allemaal op hun eigen manier te maken met dit nieuwe jeugdstelsel. Hierbij gaat het om de (gecertificeerde instellingen voor) jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt en de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). De Inspectie VenJ richt zich bij haar toezicht op de vraag of deze instellingen in de keten en binnen het nieuwe stelsel hun taken naar behoren uitvoeren. Uitgangspunt is hierbij dat de jeugdige op een goede manier terugkeert in de samenleving en dat recidive voorkomen wordt.

Straffen met perspectief

Begin 2016 zal de Inspectie VenJ het laatste onderzoeksrapport van de huidige ronde van doorlichtingen van de JJI's publiceren. Hiermee zijn alle JJI's bezocht en beoordeeld. Dit betekent niet dat de Inspectie de JJI's loslaat. Door het uitvoeren van tussentijds toezicht worden de aanbevelingen uit eerdere doorlichtingen namelijk gemonitord. Nu er een compleet beeld is van de JJI's, zal het toezicht op de JJI's risicogericht worden ingericht.

Voor 2016 betekent dat dat de Inspectie VenJ onderzoek doet naar de maatwerkbenadering in de JJI's. Dit is ook opportuun in het licht van de oriëntatie op een toekomstbestendig stelsel van vrijheidsbeneming van justitiële jeugd . Uit eerdere onderzoeken van de Inspectie VenJ in

samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties[11] blijkt dat, met de terugloop van het aantal jongeren in de JJI's, de maatwerkbenadering onder druk staat. Het wordt hierdoor lastiger om verschillende groepen te onderscheiden met een eigen behandeling en niveau van beveiliging en veiligheid. De Inspectie VenJ richt zich daarnaast op jongeren met een PIJ-maatregel ('jeugd-TBS'). Deze jongeren worden niet altijd in een JJI geplaatst: een beperkte groep wordt in een GGZ-instelling opgenomen. De Inspectie zal onderzoek uitvoeren om een beeld te krijgen van de kwaliteit van het verblijf en de begeleiding van deze groep jongeren.

De Inspectie gaat in 2016 ook onderzoek doen naar de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdreclassering. Hierbij is er specifiek aandacht voor de vraag of er voldoende aandacht is voor het strafrechtelijk kader. Als gevolg van de invoering van de nieuwe Jeugdwet, lijkt er namelijk een ontwikkeling ingezet waarin de instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren (de gecertificeerde instellingen) steeds generalistischer gaan werken. Dit betekent dat de daar werkzame professionals zowel taken op het gebied van jeugdbescherming als jeugdreclassering uitvoeren. Dat kan er toe leiden dat het specifieke strafrechtelijke karakter van de jeugdreclassering onder druk komt te staan. Ook aan de orde is de vraag of de bij de organisaties belegde taken goed op elkaar aansluiten of dat er mogelijk gaten vallen in de taakuitvoering.

Aanpakken en beschermen

Op basis van een in 2015 uitgevoerde risicoanalyse onderzoekt de Inspectie VenJ in 2016 de kwaliteit van de informatie die de Raad voor de Kinderbescherming en haar ketenpartners gebruiken bij leerplichtzaken. Hierbij is er tevens aandacht voor de regierol van de Raad. De Inspectie richt zich specifiek op leerplichtzaken, omdat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er een sterk verband is tussen voortijdig schoolverlaten en delinquent gedrag.

Als vervolg op de doorlichting van Halt in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland vindt thematisch onderzoek plaats naar de wijze waarop Halt samenwerkt met ketenpartners. Uit de doorlichting bleek namelijk dat deze afdoening door Halt zelf in grote lijnen goed wordt uitgevoerd, maar dat de wijze waarop de Halt-zaken door politie, OM en/of leerplichtambtenaren worden aangeleverd en de samenwerking met jeugdhulpaanbieders naar aanleiding van de Halt-afdoening aandachtspunten zijn. Daarom is nu gekozen voor een thematisch onderzoek met een bredere focus.

De Inspectie VenJ draagt daarnaast bij aan onderzoeken in het werkprogramma van STJ/TSD 2016-2017 (zie ook paragraaf 1.5). Dit betreft onder andere een onderzoek naar de ondersteuning van jongeren die eerder verbleven in een JJI of een instelling voor Jeugdzorg+ ('perspectief en participatie') en de voortzetting van het onderzoek naar gezinnen met geringe sociale redzaamheid.[12]

Behandeling van (verplichte) meldingen van calamiteiten en geweld

In het kader van de Jeugdwet zijn organisaties verplicht calamiteiten en geweld te melden. De Inspectie VenJ behandelt deze meldingen samen met de IJZ en de IGZ. Hiertoe is in 2015 de

[11] Het toezicht op de JJI's wordt door de vijf betrokken rijksinspecties waar nodig gezamenlijk uitgevoerd: de IJZ, de Inspectie voor het Onderwijs, de IGZ, de Inspectie SZW en de Inspectie VenJ.

[12] Zie ook het rapport Gezinnen met Geringe Sociale Redzaamheid - casuïstiek Groningen, Samenwerkende jeugdinspecties, 2015, www.jeugdinspecties.nl.

'Leidraad meldingen' opgesteld en gepubliceerd. De beoordeling van de meldingen kan aanleiding zijn voor het (al dan niet gezamenlijk) uitvoeren van incidentonderzoeken. Die inspecties besluiten hier bijvoorbeeld toe als er aanwijzingen zijn dat er ernstige risico's zijn voor de veiligheid van (overige) jeugdige(n) of dat de calamiteit of het geweld een signaal is van structurele tekortkomingen in de taakuitvoering van de betrokken organisaties. In 2015 zijn verschillende onderzoeken gestart naar aanleiding van calamiteiten in bijvoorbeeld Rotterdam, Heerlen en Hoogeveen.

2.6 Asiel en migratie

Hoge instroom: waarborgen van de kwaliteit

Het toezichtgebied Asiel en Migratie kenmerkt zich door een grote dynamiek. Dit betekent dat er zich continu nieuwe risico's voor kunnen doen die de kwaliteit van de uitvoering bedreigen. In het tweede kwartaal van 2015 is de asielketen geconfronteerd met een snelle stijging van de instroom van asielzoekers. Dit vormt een risico voor de kwaliteit van de uitvoering in die keten. Het uitgangspunt van het toezicht is dan ook dat de procedures, ook in tijden van een sterk verhoogde instroom, op een humane en voor alle betrokkenen veilige wijze worden uitgevoerd. Eerder onderzoek van de Inspectie VenJ leverde onder meer aandachtspunten op het gebied van (medische) informatieoverdracht, het opleidingsniveau van personeel, de samenwerking in de keten en de zorgvuldige besluitvorming. Deze onderwerpen blijven onverminderd actueel en worden, waar van toepassing, in de onderzoeken meegenomen. Het onderzoek eind 2015 naar de risico's rond de verhoogde instroom en de actuele (internationale) gebeurtenissen zijn meegenomen in de keuze van onderwerpen.

De Inspectie VenJ is op basis van haar risicoanalyse voornemens om de volgende onderwerpen te onderzoeken:

- Het onderzoek naar de identiteit van asielzoekers. Eind 2015 constateerde de Inspectie VenJ dat het proces van identiteitsvaststelling bij de eerste aanmelding van asielzoekers tekortkomingen kende. In 2016 onderzoekt de Inspectie of de toegezegde verbetermaatregelen zijn doorgevoerd.
- De positie van kwetsbare groepen. Waar in een situatie van hoge instroom de situatie kan ontstaan dat de uitvoering moet kiezen voor een (tijdelijke) suboptimale inrichting van procedures (zoals de opvang- en de toelatingsprocedure), moet worden gewaarborgd dat bijzondere, kwetsbare groepen niet op een ontoelaatbare wijze in het gedrang komen. De Inspectie VenJ zal zich daarom bij het onderzoeken van de wijze waarop de uitvoeringsorganisaties de hoge instroom verwerken, bijzondere aandacht besteden aan kwetsbare groepen, zoals gezinnen met kinderen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders.
- De veiligheid van vreemdelingen en medewerkers in de asielopvang. Doordat de snelle stijging van de asielinstroom heeft de regering moeten kiezen voor het inrichten van verschillende vormen van crisis- en noodopvang voor asielzoekers. De doorlooptijd van asielprocedures loopt daarbij door de hoge instroom verder op. Deze omstandigheden kunnen een extra risico vormen voor de veiligheid van betrokken vreemdelingen en medewerkers in de asielopvang. De Inspectie onderzoekt daarom in breed perspectief de veiligheid in de opvang en doet waar mogelijk aanbevelingen tot verbetering.
- Het 'mobiel toezicht veiligheid'. Ter voorkoming van illegale grensoverschrijding en ten behoeve van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit voert de Koninklijke Marechaussee toezicht uit aan de Nederlandse binnengrenzen, zowel op de wegen als in treinen.

De Inspectie VenJ is zich ervan bewust dat er zich door de huidige druk op de vreemdelingenketen nieuwe vraagstukken en risico's voor kunnen doen. Daarom zal zij de vinger aan de pols blijven houden en neemt zij de ruimte om haar onderzoeken te herprioriteren.

Toezicht op feitelijk vertrek

De Inspectie VenJ inspecteert ook in 2016 op structurele basis het terugkeerproces van vreemdelingen. Dit betreft zowel de voorbereiding als de uitvoering van de terugkeer van de vreemdeling (al dan niet in Europees verband). De Inspectie ziet toe op de uitvoering van het grondproces, het vluchtproces en de overdracht van de vreemdeling in het land van bestemming. Uit eerder onderzoek blijkt dat de fase van het feitelijke vertrek doorgaans zonder grote problemen verloopt, terwijl er in de voorbereiding ervan nog verschillende verbetermogelijkheden zijn. In 2016 zal de focus in het toezicht daarom meer op de voorbereiding van de terugkeer worden gericht, overigens zonder de feitelijke terugkeer uit het oog te verliezen. Dit betekent concreet dat ook de overdracht vanuit de verblijfslocatie en het vervoer naar de locatie van feitelijk vertrek in 2016 onderwerp wordt van inspecties.[13]

2.7 Toezichttaken in Caribisch Nederland

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

De Inspectie VenJ is op grond van de Veiligheidswet BES belast met het toezicht op de brandweer en de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en St. Eustatius). Zij ziet toe op de taakuitvoering door de verantwoordelijke bestuursorganen en de hulpverleningsdiensten. Zij werkt hierbij samen met de Rijksvertegenwoordiger, die belast is met de plantoetsing en beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid richting bestuursorganen indien deze tekortschieten in de taakuitvoering. Eenmaal per jaar brengt de Inspectie VenJ een bezoek aan de eilanden waarbij een of enkele onderdelen van de taakuitvoering worden onderzocht. De Inspectie VenJ organiseert een aantal keren per jaar een 'inspectietafel' met andere betrokken inspecties op het gebied van nationale veiligheid. Het doel van deze inspectietafel is kennis te bundelen en onderzoek af te stemmen teneinde de toezichtlast voor de eilanden te beperken. De inspecties stellen ook gezamenlijk een jaarrapportage op.

Toezicht op de rechtshandhaving

De Raad voor de Rechtshandhaving voert op Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland toezicht uit op de rechtshandhaving. Conform de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving dient de Raad voor zijn toezichttaken in Caribisch Nederland gebruik te maken van de inzet en expertise van de Inspectie VenJ. In 2016 verricht de Raad de volgende onderzoeken in Caribisch Nederland:

- Kustwacht.
- Review onderzoek 'Kwaliteit opsporingsproces'.
- Review onderzoek 'Reclassering'.
- Klachtenbehandeling binnen de keten.
- Toelatingsbeleid vreemdelingen.
- Politieonderwijs.

Deze onderzoeken worden nader toegelicht in het Jaarplan 2016 van de Raad voor de Rechtshandhaving.

[13] Het onderwerp 'transport' is één van de thema's die binnen het NPM-verband als aandachtspunt zijn benoemd.

3 Interne organisatie

Algemeen

Om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de in dit werkprogramma gestelde ambities, moet de organisatie van de Inspectie VenJ adequaat zijn ingericht. De Inspectie telt een vaste formatie van circa 70 fte. De vaste formatie wordt regelmatig versterkt door professionals die vanuit uitvoeringsorganisaties worden gedetacheerd. Zij verrijken de Inspectie VenJ met hun kennis van en inzichten in de praktijk en andersom biedt de Inspectie VenJ inzicht in het politiek-bestuurlijke krachtenveld waarbinnen zij opereert. Bijkomend effect is dat zich zo goede contacten ontwikkelen tussen toezicht en praktijk. Daarnaast maakt de Inspectie VenJ gebruik van een flexibele schil. Deze wordt ingezet als er voor een onderzoek specifieke kennis en kunde nodig is, die de Inspectie VenJ niet zelf in huis heeft, of als er sprake is van een piekbelasting in de capaciteit die niet is op te vangen. In dat geval wordt tijdelijk gebruik gemaakt van experts uit andere organisaties.

De inspecteurs worden ondersteund door een kleine staf en door het Kennis- en kwaliteitscentrum (KKC). Indien nodig kunnen ook deze medewerkers worden ingezet voor onderzoekstaken.

De taken van de Inspectie zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen, niet alleen door verbreding van het toezichtterrein (met jeugd, asiel en migratie, taken op de BES), maar ook door de toenemende hoeveelheid onderzoek naar incidenten. De vaste formatie van de Inspectie is daarbij met ca. 9 fte verhoogd, daarnaast zijn tijdelijke middelen beschikbaar gesteld (ongeveer 10 fte). Het budget van de Inspectie bedraagt voor 2016 iets meer dan 8 miljoen euro, inclusief ca. 1 miljoen tijdelijke middelen, voornamelijk bestaand uit personeelskosten. Vanaf 2018 is zonder additionele financiering structureel ca. 7,2 miljoen euro beschikbaar.

Begroting Inspectie VenJ (x1000 euro)				
2016	2017	2018	2019	2020
7.259*	7.257**	7.169	7.169	7.169

* Voor 2016 is aanvullend €970.000,- beschikbaar (toegezegde tijdelijke formatie; budget 2015 was ca. 8,2 miljoen euro).
** Voor 2017 is aanvullend €350.000,- beschikbaar (toegezegde tijdelijke formatie).

Ontwikkeling en professionalisering

De Inspectie werkt aan verdere professionalisering van de organisatie. In de visie van de Inspectie zijn de volgende kernwaarden voor de ontwikkeling van de organisatie en de medewerkers vastgelegd: vakmanschap, inspectiescherpte, in verbinding en transparantie.

De Inspectie heeft een ontwikkelagenda en een strategisch personeelsplan (SPP) opgesteld, die er voor moeten zorgen dat de waarden verder worden uitgewerkt.
De Inspectie VenJ bouwt daarbij aan en onderhoudt actief een inspectierelatie met de (keten van) organisaties waarop zij het toezicht richt, en met de beleidsverantwoordelijken. Om zo effectief mogelijk te zijn werkt de Inspectie VenJ daarbij veelvuldig samen met andere toezichthouders. Bij de vormgeving en uitoefening van het toezicht staat de Inspectie VenJ actief in verbinding met de (vertegenwoordigers van) organisaties en geeft hen aan hoe, waarom en met welke focus zij het toezicht uitoefent. De Inspectie VenJ informeert haar omgeving actief en transparant over haar werkwijze, plannen en de resultaten van het toezicht. De resultaten van het toezicht worden openbaar gemaakt en met organisaties, politiek en publiek gedeeld.

Het SPP is daarbij de basis voor een verdere ontwikkeling van de kwaliteit van medewerkers en organisatie. Dit plan geeft een perspectief tot 2020 en zal in 2017 tussentijds worden geëvalueerd. De implementatie van dit plan is eind 2015 ingezet. Uitgangspunt is ervoor te zorgen dat de organisatie en de medewerkers zijn voorbereid op de steeds hogere eisen die aan het onderzoek en aan de organisatie worden gesteld. Dit alles gegeven de huidige formatie en middelen.

Het personeelsbeleid krijgt de komende jaren de volgende speerpunten:
1. De blijvende, duurzame inzetbaarheid en ontwikkeling gericht op het scherp en fit houden van de medewerkers.
2. Het stimuleren van mobiliteit.
3. Het beter benutten van de flexibele schil.

Dat vergt investeringen, in opleidingen, en ook in de borging van kwaliteit en kennis. De doorontwikkeling van het KKC zal daarbij behulpzaam zijn. Het KKC biedt ondersteuning bij zowel de voorbereiding en methodologie van onderzoeken als bij de uitvoering, bijvoorbeeld door het opzetten en uitzetten van vragenlijsten, en met intercollegiale toetsing op kwaliteit van rapporten.

Een andere investering geldt de juridische functie. De juridisering van de samenleving raakt ook de Inspectie VenJ. Het afhandelen van WOB-verzoeken, het omgaan met privacygevoelige informatie en het uitwisselen van informatie moet volgens de regels verlopen. Met de mogelijkheid die de Inspectie VenJ heeft gekregen om op het jeugddomein sancties op te leggen, moet zorgvuldig worden omgegaan. Daarom investeert de Inspectie VenJ in de juridische functie. In de loop van 2016 wordt besloten over de definitieve invulling.

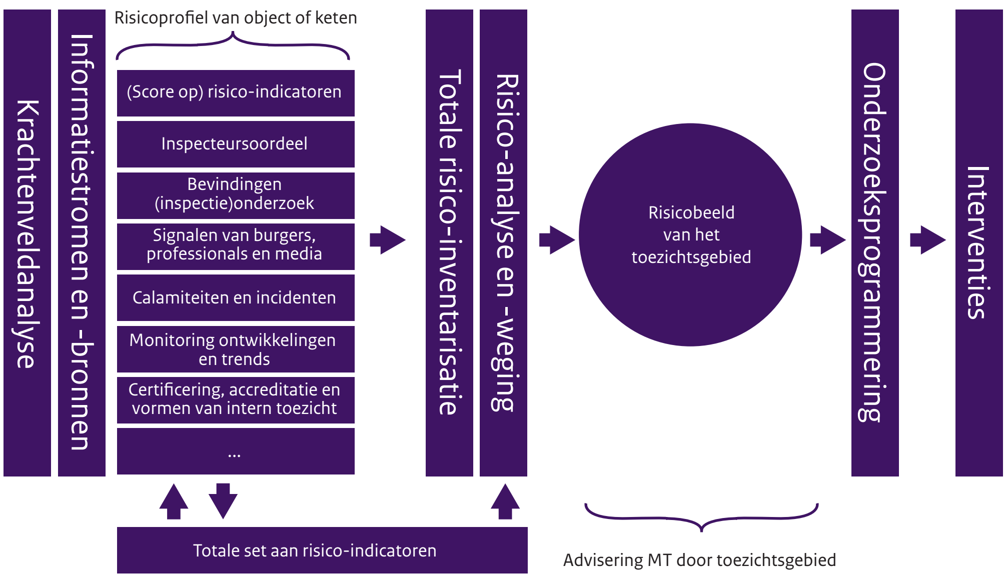
Vanuit de gedachten in het SPP wordt een personeelsbeleid gevoerd, dat erop is gericht de organisatie als geheel beter te laten functioneren en medewerkers de mogelijkheid te geven voor ontplooiing. Het beleid is daarbij gericht op het mobiel houden van medewerkers, en op verversing van kennis en kunde. Daarom investeert de Inspectie actief in de vakbekwaamheid van de eigen medewerkers. Zo wordt in opleidingen blijvend aandacht besteed aan onderzoeksvaardigheden zoals interviewtechnieken en aan schrijfvaardigheid. Daarnaast lopen medewerkers regelmatig (kortstondige) stages bij de verschillende organisaties waar de Inspectie VenJ toezicht op houdt, om kennis van het veld op te doen. De Inspectie VenJ haalt kennis van buiten naar

binnen door bijeenkomsten met experts uit bijvoorbeeld de wetenschap of het veld te organiseren. Met het mobiliteitsbeleid wordt zowel ingezet op het mobiel maken van medewerkers, met als doel een brede inzetbaarheid, intern of extern, als op het binnenhalen van verse kennis en kunde.

In het kader van verdere professionalisering wordt ook geïnvesteerd in het efficiënter en effectiever doen van onderzoek, door te werken aan het verkorten van doorlooptijden en kernachtiger rapporteren.

Naast de ontwikkeling van organisatie en medewerkers wordt gewerkt aan verdere uniformering van het toezicht binnen de Inspectie VenJ. Zo werkt de inspectie in de verschillende toezichtgebieden aan de ontwikkeling van het risicogestuurde toezicht volgens onderstaand model en zal de inspectie VenJ in 2016 bezien of een (grotendeels) uniforme interventieladder kan worden ontwikkeld.

Figuur 1. *Generiek model voor Risicogestuurd Toezicht*



Door deze aanpak zet de Inspectie VenJ haar capaciteit selectief en gericht in: zij intervenieert daar waar dit het meest nodig is.

Interventieladder

Als de Inspectie VenJ constateert dat een organisatie (ernstig) tekort schiet in haar taakuitvoering, zal zij om een verbeterplan vragen. De uitvoering hiervan volgt zij actief en beoordeelt zij in een – al dan niet aangekondigde – inspectie. Indien de situatie onvoldoende verbetert maakt de Inspectie VenJ inmiddels op de toezichtgebieden nationale veiligheid en jeugd gebruik van het instrument verscherpt toezicht, waarbij zij de organisatie(s) die het betreft specifieke verbeterpunten oplegt. Per 1 januari 2015 beschikt de Inspectie VenJ ook over enkele handhavende bevoegdheden op grond van de Jeugdwet, waaronder de bestuurlijke boete en het opleggen van een dwangsom. Daarnaast kan de minister van Veiligheid en Justitie in een aantal toezichtgebieden op basis van het oordeel van de Inspectie VenJ gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Het komend jaar zal de Inspectie VenJ bezien of het mogelijk en wenselijk is de set interventies voor haar hele domein meer te uniformeren.

Bijlage Afkortingen

Afkorting	**Betekenis**
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
FPC	Forensisch Psychiatrische Centra
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JJI	Justitiële jeugdinrichting
KKC	Kennis- en kwaliteitscentrum
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NPM	Nationaal Preventiemechanisme
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
STJ/TSD	Samenwerkend Toezicht Jeugd
VenJ	Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum
SPP	Strategisch Personeelsplan
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

Januari 2016 | Publicatienummer: 90323